

Estado, gobierno y políticas públicas

DIAGNÓSTICO INTEGRAL DE LA GOBERNANZA TURÍSTICA EN MAR DEL PLATA (ARGENTINA)

Mg. Bernarda Barbini
Mg. Daniela Castellucci
Lic. Mariangel Cacciutto

DIAGNÓSTICO INTEGRAL DE LA GOBERNANZA TURÍSTICA EN MAR DEL PLATA (ARGENTINA)

Mg. Bernarda Barbini | bbarbini@mdp.edu.ar
Mg. Daniela Castellucci | dicastel@mdp.edu.ar
Lic. Mariangel Cacciutto | cacciutto@mdp.edu.ar

Universidad Nacional de Mar del Plata | Grupo de Investigación Turismo y Sociedad | Centro de Investigaciones Económicas y Sociales | Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Funes 3250, 3º nivel, of. 14, Mar del Plata (7600), Argentina | 54 223 4749696 int. 328

RESUMEN

La gobernanza se refiere a un nuevo proceso directivo de la sociedad, cuyo supuesto básico es que el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, planteando un sistema en el que deben activarse los recursos del sector público, del sector privado y de la comunidad. Desde esta perspectiva, el Grupo de investigación Turismo y Sociedad de la Universidad Nacional del Mar del Plata ha desarrollado una línea de investigación en torno a la gobernanza turística local, esperando que sus resultados aporten a la profundización de conocimientos sobre el tema. Tomando como base los proyectos de investigación “Gobernanza turística y desarrollo local” (2011-2012), “Comunidad residente y Turismo Local” (2013-2014) y “Medios de comunicación y turismo local” (2015-2016); la presente ponencia tiene como objetivo realizar un diagnóstico integral del proceso de gobernanza turística en Mar del Plata a partir del análisis conjunto de los resultados obtenidos, referidos al papel de los actores del sector público, privado y comunitario en la gobernanza turística local, y

ABSTRACT

Governance refers to a new management process of society, whose basic assumption is that the government is a necessary but insufficient agent of direction, proposing a system in which the resources of the public sector, the private sector and the community must be activated. From this perspective, Turismo y Sociedad Research Group of the Universidad Nacional de Mar del Plata has developed a line of research on local tourism governance, hoping that its results contribute to the deepening of knowledge on the subject. Taking as a basis the research projects “Gobernanza Turística y Desarrollo Local” (2011-2012), “Comunidad Residente y Turismo Local” (2013-2014) and “Medios de Comunicación y Turismo Local” (2015-2016), this paper aims to carry out a comprehensive diagnosis of the tourism governance process in Mar del Plata based on the joint analysis of the results obtained, referring to the role of public, private and community stakeholders in local tourism governance, and the role that it plays in the local graphic press media. The investigations

el rol que en la misma tienen los medios de prensa gráfica local. Las investigaciones se realizaron desde una perspectiva cualitativa, bajo un diseño descriptivo e interpretativo. El abordaje permitió el acercamiento a la subjetividad de los actores involucrados, expresada en conocimientos, opiniones y actitudes en torno a los procesos de gobernanza turística local. Para ello se aplicaron entrevistas semi-estructuradas a muestras intencionales. En cuanto al estudio de los medios de comunicación, se realizó un análisis de contenido cualitativo, utilizando procedimientos interpretativos. Específicamente, se consideró la información referida a la gobernanza turística local, publicada en dos medios locales, obteniendo así una muestra intencional de casos-tipo. Del análisis integral de los resultados obtenidos en las mencionadas investigaciones, se advierte el carácter acotado de la participación (primacía del sector público y de determinadas organizaciones del sector privado); así como también acerca de la exclusión de la comunidad en procesos decisionales a pesar de la existencia de algunas experiencias consultivas incipientes. Por otro lado, se observan exiguos mecanismos del municipio para comunicar información a la población y para conocer sus necesidades y preferencias. Respecto del rol de los medios de comunicación, se advierte su rol legitimador del tipo de participación donde prima la alianza público-privada en función del desarrollo del turismo local. En este contexto, se transmite la voz de los representantes de estos sectores quienes

were carried out from a qualitative perspective, under a descriptive and interpretative design. The approach allowed the approach to the subjectivity of the actors involved, expressed in knowledge, opinions and attitudes around the processes of local tourism governance. To this end, semi-structured interviews were applied to intentional samples. Regarding the study of the media, an analysis of qualitative content was carried out, using interpretive procedures. Specifically, the information referring to local tourism governance was considered, published in two local media, thus obtaining an intentional sample of type cases. From the integral analysis of the results of the aforementioned investigations, the limited nature of the participation is noted (primacy of the public sector and of certain private sector organizations); as well as about the exclusion of the community in decision-making processes despite the existence of some incipient consultative experiences. On the other hand, there are meager mechanisms of the municipality to communicate information to the population and to know their needs and preferences. Regarding the role of the media, we can see its legitimizing role of the type of participation where the public-private partnership prevails in terms of the development of local tourism. In this context, the media channels the voice of the representatives of these sectors who consider their alliance as the “way to success” in the development of tourism. In conclusion, it is observed that although public-private interaction is presented as

consideran esta alianza como la “vía para el éxito” en el desarrollo del turismo. En conclusión, se observa que si bien la interacción público-privada se presenta como una herramienta importante a la hora de definir la gobernanza turística local, queda aún un tramo por recorrer para efectivizar otros aspectos de la misma tales como la equidad en el acceso a los procesos consultivos, tanto para la totalidad de los actores del sector privado como para la comunidad. En este sentido, los medios de comunicación local deberían jugar un rol crítico generando conciencia sobre su importancia y necesidad si el horizonte es el desarrollo de un turismo sustentable.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza, turismo, políticas públicas, actores sociales, Mar del Plata

an important tool when defining local tourism governance, there is still a stretch to be covered to make other aspects of it effective, such as equity in access to the consultative processes, both for all the actors of the private sector and for the community. In this sense, the local media should play a critical role generating awareness of its importance and need if the horizon is the development of a sustainable tourism.

KEY WORDS: Governance, tourism, public policies, social actors, Mar del Plata

INTRODUCCIÓN

En el campo de estudios en torno al turismo se viene observando desde hace unos años un creciente interés en el análisis de la gestión de destinos con un abordaje desde la noción de gobernanza. Este concepto refiere a un nuevo proceso directivo de la sociedad, cuyo supuesto básico es que el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, planteando un sistema en el que deben activarse los recursos del sector público, del sector privado y de las redes sociales (Aguilar Villanueva, 2008). A la vez, este concepto cobra relevancia dado que permite reflexionar sobre la participación local en la construcción, la implementación y evaluación de las políticas públicas en turismo.

En este sentido, puede afirmarse que los medios de comunicación intervienen en los procesos de gobernanza en general y en los de gobernanza turística en particular, cuando lo que se observa es el papel de estos sectores y sus relaciones dentro del campo turístico. De este modo, se destaca la importancia del rol de los medios en la gobernanza turística local al constituirse éstos en ámbito de debate público y de construcción de verosimilitud de los hechos turísticos, como así también en actores de los procesos políticos en torno al turismo, al definir la agenda pública y ejercer influencia en la formación de opinión (Barbini et al., 2018).

Desde esta perspectiva, el Grupo de investigación Turismo y Sociedad de la

Universidad Nacional del Mar del Plata ha desarrollado una línea de investigación en torno a la gobernanza turística local, esperando que sus resultados aporten a la profundización de conocimientos sobre el tema. Con base en los proyectos de investigación *Capital social y desarrollo local* (2009-2010), *Gobernanza turística y desarrollo local* (2011-2012), *Comunidad residente y turismo local* (2013-2014) y *Medios de comunicación y turismo local* (2015-2016), se ha buscado realizar un análisis integral de la gobernanza turística en la ciudad de Mar del Plata. En este sentido, el presente documento tiene como objetivo realizar un diagnóstico integral del proceso de gobernanza turística en Mar del Plata a partir del análisis conjunto de los resultados obtenidos, referidos al papel de los actores público, privado y comunitario en la gobernanza turística local, y el rol que en la misma tienen los medios de prensa gráfica local.

La ciudad de Mar del Plata, destino tradicional de sol y playas de Argentina, tiene una estructura productiva que se ha generado sobre la base del turismo, consolidándose a través del tiempo el modelo de prestaciones turísticas masivas más importante del país. Sin embargo, a partir de la década del noventa comienzan a observarse impactos negativos económicos, sociales y ambientales, características que son propias de destinos que han llegado a la madurez. Si bien, desde ese momento y hasta la actualidad logra desarrollarse la actividad turística fuera de temporada a partir

de la implementación de iniciativas de diversificación, se observa que las mismas no se encuentran insertas en una política estratégica integral encaminada a la re-conversión (Cacciutto et al., 2016).

En virtud de la importancia que tiene la actividad turística en la ciudad, la misma se presenta como alternativa estratégica para la concreción de un proceso de desarrollo territorial sustentable, a través del compromiso de la comunidad residente, del poder público y del sector privado (Cacciutto et al., 2016). Sin embargo, de acuerdo a resultados obtenidos en los investigaciones realizados por este Grupo de investigación bajo la línea temática de la gobernanza turística local, se constata que el sector que mayor participación y poder de decisión tiene sobre el desarrollo del turismo local es el privado en alianza con el sector público. Se observa, además, la presencia predominante de estrategias de promoción y posicionamiento de la ciudad como destino turístico internacional, y la ausencia de una política integral e inclusiva que además de considerar al turismo dentro de una estrategia de desarrollo territorial, incorpore a la comunidad residente como un actor más con capacidad de decidir e incidir en los procesos de cambio vinculados al turismo (Barbini et al., 2011).

La implementación de estrategias de desarrollo territorial requieren la construcción de alianzas y la apertura de canales comunicacionales entre los sectores sociales. Estas actividades de comunicación se deben emprender fundamentalmente en la comunidad, lo que

permitiría fomentar el equilibrio de poder. De esta manera, la comunicación se transforma en un elemento esencial para la mejora de la rendición de cuentas, el manejo de los conflictos de interés y el control de la concentración del poder tanto público como privado (Cacciutto et al., 2016). Desde esta perspectiva, se justifica la relevancia de observar el rol (legitimador y/o crítico) de los medios de prensa gráfica local en el proceso de gobernanza turística de la ciudad en un contexto de cambio en el escenario mediático de Mar del Plata.

La realización de los cuatro proyectos de investigación mencionados estuvo orientada a la obtención de un diagnóstico de sustentabilidad socio-cultural y socio-política del turismo en Mar del Plata. En este sentido, se espera que sus resultados aporten a la profundización de conocimientos y la realización de un diagnóstico integral sobre la gobernanza turística local, a la vez que se constituyan en material de reflexión y acción para los actores locales implicados en la actividad turística.

Una revisión de la literatura muestra que existe una incipiente producción científica en torno a la gobernanza turística desde principios de la década pasada que procede principalmente de países europeos (Barbini et al., 2012) y que la producción proveniente de países latinoamericanos ha aumentado en los últimos años (Roldán, Corbo y Castellucci, 2017). Estos estudios tienen como antecedentes las numerosas investigaciones en torno a las interacciones público-privado.

da en destinos turísticos realizadas desde hace varias décadas (Beritelli, Bieger y Laesser, 2007).

La producción sobre gobernanza y turismo se ha llevado a cabo desde diversas perspectivas haciendo hincapié en las posibilidades que otorga el trabajo conjunto para el diseño de políticas en torno al desarrollo del turismo (Barbini et al., 2015; Barbini, Cacciutto y Cruz, 2017; Brenner, 2010; Connelly, 2007; Erkus-Ozturk y Eraydin, 2010; Esquivel Ríos, Cruz Jiménez, Zizumbo Villarreal y Cadena Inostroza, 2014; Krutwaysho y Bramwell, 2010; Mordue, 2007; Muñoz-Mazón y Velasco González, 2015; Stevenson, Airey y Miller, 2008; Valente, Dredge y Lohmann, 2015; Zamora y Ceruti, 2014).

Las perspectivas de abordaje de estos estudios varían, ya sea considerando a la gobernanza desde el enfoque normativo a partir de la adhesión a los postulados de los organismos internacionales o desde el enfoque instrumental considerando el análisis de redes. En todas estas investigaciones se busca indagar el funcionamiento de los procesos de toma de decisiones en torno al turismo considerando al Estado como un actor más junto a la sociedad civil y al sector privado. Respecto de la producción científica sobre los medios de comunicación, cabe consignar que no se han encontrado investigaciones que los vinculen con los procesos de gobernanza turística por fuera de la producción del Grupo de Investigación Turismo y Sociedad (Barbini et al., 2018; Cacciutto et al., 2016).

A fin de dar cumplimiento al objetivo

propuesto se tomaron los resultados de las cuatro investigaciones efectuadas, las cuales fueron realizadas desde una perspectiva cualitativa, bajo un diseño descriptivo e interpretativo. Este abordaje permitió el acercamiento a la subjetividad de los actores involucrados, expresada en conocimientos, opiniones y actitudes en torno a los procesos de gobernanza turística local. Para ello se aplicaron entrevistas semi-estructuradas a muestras intencionales de actores organizaciones correspondientes al sector público y al sector privado vinculados a la actividad turística y de la comunidad residente.

En cuanto al estudio de los medios de comunicación, se realizó un análisis de contenido cualitativo de datos primarios, utilizando procedimientos interpretativos a través de la consideración del contenido latente y del contexto en el que se inscriben los textos a analizar (Marradi, Archenti y Piovani, 2007). En este caso, respecto de la información brindada en medios de prensa gráfica locales, sobre el turismo y la gobernanza turística local, en relación a su papel legitimador y/o crítico. Específicamente, se considera esta información publicada en dos medios locales: el principal medio de prensa gráfica de la ciudad (Diario La Capital) y uno de los más relevantes portales de noticias a nivel local (Portal 0223), obteniendo así una muestra intencional de casos-tipo cuyo objetivo es que la riqueza de la información permitan analizar valores y significados (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio,

2010). De acuerdo con el objetivo planteado, que implica la consideración de los resultados de proyectos de investigación precedentes en calidad de datos secundarios, se considera el período 2009-2014, previendo la utilización de criterios de selección aleatoria de las ediciones a observar.

El análisis de los datos se realizó considerando un esquema de codificación a priori a partir de categorías y aspectos orientativos elaborados de acuerdo a la perspectiva teórica adoptada, aunque bajo un criterio de investigación flexible. Para su diseño se consideraron las propuestas metodológicas de Fung (2006) y Whittingham (2002) en lo que respecta a aspectos de la gobernanza turística. Así, las categorías y aspectos considerados en el estudio respecto de la información relacionada con la gobernanza turística local fueron los siguientes:

Participación: refiere al alcance de la participación, modo de comunicación y decisión, y extensión de la autoridad.

Equidad: hace referencia a la inclusión de grupos excluidos en procesos consultivos y a la destinación de recursos a servicios dirigidos a la población residente.

Rendición de cuentas: hace referencia a los mecanismos disponibles para que el público pueda informarse sobre proyectos procesos y recursos, y grado en el que los reclamos son atendidos por la administración.

Capacidad de respuesta: refiere a la existencia de mecanismos para determinar preferencias y necesidades, existen-

cia de mecanismos de evaluación que permitan conocer si se alcanzan las metas de programas y proyectos, y disponibilidad de información que permita sugerir cambios en las acciones que el gobierno implementa para dar respuesta a las necesidades planteadas.

GOBERNANZA Y TURISMO

El presente documento posee un enfoque de gobernanza postgubernamental (Aguilar Villanueva, 2008), en tanto se parte de considerar al sector público como un agente de dirección necesario pero insuficiente a la hora de gobernar, y se tiene en cuenta la influencia de actores del sector privado y de la sociedad civil en la toma de decisiones. Este enfoque difiere de la perspectiva gubernamental o centrada en el estado –entendida como “gobernanza política”-, tal como lo plantea Mayntz (2000).

En este sentido, Aguilar Villanueva (2007) considera a la gobernanza como un proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos y del modo en cómo se distribuirán los costos y beneficios no es exclusiva del gobierno, sino que es producto de la deliberación conjunta entre éste y las organizaciones privadas y sociales, los cuales juegan roles diversos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales. A su vez, aclara que la gobernanza no implica en ningún modo el principio de autorregulación y orden social por el mercado o sólo por los

vínculos de solidaridad, confianza y cooperación de la sociedad, sino que se trata de un concepto de síntesis y sinergia.

En concordancia con la definición de Aguilar Villanueva, Kooiman (2004) introduce el concepto de gobernanza interactiva, y la concibe como un fenómeno social que implica interacciones entre el gobierno y la sociedad civil. Las interacciones son acciones que se relacionan entre sí (nivel de acción), en un contexto material y sociocultural determinado (nivel estructural). Al respecto, el autor plantea que “ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene una perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios” (p. 175), por lo cual se torna fundamental incentivar los procesos de gobernanza.

Ahora bien, en lo que respecta a la definición de turismo adoptada en la presente ponencia, éste se entiende como un proceso societario que genera profundos impactos en la economía e induce cambios sociales, en tanto puede ser un elemento de integración (o desintegración) de las poblaciones locales (Hiernaux Nicolás, 2002). Además, resulta adecuado introducir la postura de Bertonecello (2002), el cual se refiere al turismo como práctica social que necesita ser estudiada a la luz de las dinámicas sociales más amplias en las cuales ésta se inserta, para poder avanzar en su conocimiento y conceptualización y evitar estudios voluntaristas, en donde éste sea

visto desde un lugar de excepcionalidad. De este modo, el estudio de la gobernanza permitirá, en cierta medida, explicar la configuración actual del turismo en la ciudad de Mar del Plata, y también abonará a la comprensión de las lógicas políticas que se dan en la ciudad a nivel general y en el ámbito turístico en particular.

En cuanto al vínculo entre turismo y gobernanza, Bustos Cara (2008) afirma

El turismo se encuentra en una fase de desarrollo que demanda cada vez más condiciones de desarrollo social integrado (...) que induce a reorientar su análisis en términos de gobernanza, como forma de articulación de la acción pública, la acción privada y la acción colectiva (p. 96).

Velazco González (2008) avanza en este sentido al desarrollar el concepto de gobernanza turística en referencia a aquellos procesos de decisión público-privados que mejoran la gestión de los conflictos generados por el turismo en un determinado destino. A su vez, afirma que el turismo es un ámbito adecuado para observar la dinámica de la gobernanza, en tanto requiere de la colaboración de los sectores público y privado, así como también de las sociedades receptoras (es decir, la sociedad civil); según la autora, esto se debe a que el turismo es particularmente transversal, es decir, implica la concurrencia de actores con lógicas independientes y contradictorias.

Entre los actores que intervienen en los procesos de gobernanza turística local, es de destacar el rol que asumen los medios de comunicación al constituirse

éstos en ámbito de debate público y de construcción de verosimilitud de los hechos turísticos, como así también en actores de los procesos políticos en torno al turismo, al definir la agenda pública y ejercer influencia en la formación de opinión. Por esta razón ha sido incorporado al estudio de la gobernanza turística de Mar del Plata.

Bajo esta perspectiva, se justifica la relevancia de observar el rol (legitimador y/o crítico) de los medios de comunicación local en el proceso de gobernanza turística, en un contexto de cambio en el escenario mediático de la ciudad, producido a partir de la aparición de las nuevas tecnologías, que han permitido el surgimiento de voces diferenciadas (tales como los portales de noticias en Internet), generando una modificación en el mapa de medios y la erosión de su dominio hegemónico (Gáspari, 2013).

Para analizar la gobernanza turística en la ciudad de Mar del Plata a partir de la participación del sector público, el sector privado, los residentes y los medios de comunicación, se han seleccionado las dimensiones: Participación, Rendición de Cuentas y Capacidad de Respuesta. En primer lugar, en lo que respecta a la participación, Fung (2006) define tres aspectos: Alcance de la parti-

cipación, Modos de comunicación y decisión y Extensión de la autoridad. El Alcance de la Participación se refiere a quiénes son convocados a participar. Para ello, el mencionado autor determina un continuo de menor a mayor inclusividad, que parte de la restricción de la participación a actores expertos pertenecientes al sector público y se va ampliando hasta llegar a la ciudadanía en sentido amplio¹.

El Modo de Comunicación y Decisión se refiere al sentido de la participación; de este modo, el autor determina un continuo que parte de formas restringidas que igualan participación a escucha pasiva –el participante como espectador– hasta llegar a la posibilidad de expresar y desarrollar preferencias, y la posibilidad de negociar y desplegar conocimientos y experticia que luego podría ser tenida en cuenta para la toma de decisiones².

La Extensión de la Autoridad responde a la pregunta ¿Cómo se enlazan las discusiones de los participantes con la acción política? En este sentido, el autor plantea que los integrantes de procesos participativos pueden ejercer cierta influencia comunicativa en las decisiones públicas, y menos comúnmente, participar en modo directo del diseño y ejecución de políticas a partir de lo que se considera “co gobernanza”³.

1_Alcance de la participación: Administradores expertos, Representantes electos, Grupos de interés profesionales, Grupos de interés no profesionales, Selección al azar, Selección abierta pero dirigida, Autoselección abierta, Esfera pública difusa.

2_Modo de Comunicación: Escuchar como espectador, Expresar preferencias, Desarrollar preferencias. Modos de decisión: Juntarse para negociar, Deliberar y negociar y Desplegar técnica y experticia.

3_Extensión de la Autoridad: Beneficios personales, Influencia comunicativa, Asesoramiento y consultas. Modos de poder: Co gobernanza, Autoridad directa

Las restantes dimensiones de gobernanza utilizadas han sido Equidad, Rendición de Cuentas y Capacidad de Respuesta (Whittingham, 2002). La Equidad se refiere a la equiparación de oportunidades que favorecen y mejoran el nivel de bienestar de una sociedad, haciendo especial hincapié en los grupos más vulnerables. Los aspectos de la equidad incorporados en el presente análisis son inclusión de grupos excluidos en procesos consultivos y destinación de recursos a servicios dirigidos a la población residente.

La Rendición de Cuentas, se refiere a la responsabilidad que poseen los gobernantes para con los ciudadanos, en tanto estos últimos han delegado el poder a los primeros. A su vez, implica la necesidad de los ciudadanos de evaluar el desempeño de los representantes del sector público. En lo que respecta a esta dimensión, en el presente estudio se indaga en los mecanismos disponibles para que el público pueda informarse sobre proyectos, procesos y recursos del Estado y en el grado en el que los reclamos son atendidos por la administración pública.

Finalmente, la Capacidad de Respuesta hace alusión a la posibilidad de que los agentes públicos den respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Esto reconoce a partir de la existencia de políticas explícitas de servicio a los ciudadanos, que se canalizan a través de distintas áreas de la administración pública. A los efectos del análisis, se ha tenido en cuenta como aspecto a indagar la existencia de mecanismos por parte

del Estado para determinar preferencias y necesidades de los ciudadanos.

LA GOBERNANZA TURÍSTICA EN MAR DEL PLATA

A continuación se presenta el análisis integral de los resultados obtenidos en los cuatro proyectos de investigación realizados. Estos resultados refieren a la visión que tienen los actores locales (público, privado y comunidad residente) respecto de los aspectos de la gobernanza, es decir a la participación, equidad, rendición de cuentas y capacidad de respuesta; y por otro lado se expone el rol que desempeñan los medios de prensa gráfica local en la gobernanza turística.

● PARTICIPACIÓN

Al considerar el alcance de la participación, es decir “quiénes participan”, las percepciones de los entrevistados de la comunidad y de los dos sectores, permiten inferir que en general ésta es acotada, dado que se concentra en el sector público y en el sector privado vinculado al turismo. En este sentido, los entrevistados de la comunidad residente coinciden en sostener que los sectores público y privado son los que participan en el desarrollo del turismo.

Por su parte, los entrevistados representantes del sector público manifiestan que el Estado local asume diferentes roles, entre ellos el de conciliador y mediador, al convocar a las distintas partes interesadas (sectores público, privado y comunitario) para trabajar en conjunto.

Por otro lado, es facilitador de algunas propuestas y organizador de diferentes eventos. Además advierte que la comunidad residente juega un rol pasivo.

En tanto los entrevistados del sector privado, señalan que la participación se circunscribe a los integrantes del Directorio del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata (EMTUR), del que participan la Unión del Comercio la Industria y la Producción, la Bolsa de Comercio, la Asociación Hotelera y Gastronómica de Mar del Plata, la Asociación de Agentes de Viajes, la Cámara Textil, la Cámara de la Recreación, la Cámara de Balnearios, Restaurantes y Afines, Colegio de Martilleros y Corredores Públicos, la Cámara de Administradores de Propiedad Horizontal, el Bureau de Congresos y Convenciones, la Asociación de Licenciados en Turismo y la Asociación de Guías de Turismo.

Ahora bien, los medios de comunicación analizados no hacen más que reflejar en sus artículos periodísticos esta visión acotada de la participación, incluyendo noticias referidas a acciones puntuales generadas en el marco del Directorio del Emtur, con la participación de grupos de interés profesionales y no profesionales (representantes de cámaras empresarias y asociaciones profesionales) junto a representantes electos y administradores expertos del estado local (Presidente y Vicepresidente del EMTUR, Director General de Marketing y Planifica-

ción Turística de la mencionada institución, y diversas áreas del municipio⁴). A su vez, en algunos casos, la participación se amplía a representantes del gobierno provincial (Gobernación, Secretaría de Turismo) y nacional (Ministerio de Turismo, Inprotur), cuando se requiere de apoyo político y financiero para hacer frente a problemáticas asociadas al turismo (por ejemplo, la temática de la inseguridad) y para apoyar la promoción turística.

Retomando el análisis de los sectores público, privado y comunitario en lo que respecta al modo de comunicación y decisión, se observa que al momento de manifestar cuáles son los sectores que deciden sobre el desarrollo del turismo en la ciudad, las respuestas de los entrevistados de la comunidad y de los dos sectores permiten deducir que en general éste es restringido, aunque con diferentes criterios en su apreciación. En particular, los entrevistados de la comunidad residente poseen respuestas disímiles en relación a qué sector detenta el liderazgo en la toma las decisiones. Mientras que algunos expresan que las decisiones son tomadas entre el sector público y el sector privado en forma conjunta, otros responden que es sólo un sector el que lo hace. Cabe destacar que varios entrevistados no tienen una opinión formada en cuanto a este aspecto o que directamente responden manifestando su desconocimiento sobre el tema.

4_ Secretaría de Cultura, Secretaría de Producción, Secretaría de Desarrollo Social, EMDER, EMVIAL, ENOSUR, entre otras.

Por su parte, los representantes del sector público señalan que el sector privado vinculado al turismo local participa de manera formal a través del Directorio del EMTUR, por medio del cual el Estado local suele recibir sus opiniones y las sugerencias en temas vinculados casi exclusivamente a la promoción de la ciudad. En cuanto a las distintas áreas del sector público, éstas son convocadas por el intendente municipal para expresar opiniones y/o desarrollar preferencias respecto de una determinada problemática, en donde la toma de decisiones caerá en última instancia en manos del ejecutivo.

En relación a las percepciones que los representantes del sector privado poseen respecto de los modos de comunicación y decisión al interior del Directorio del Emtur, se observa que son disímiles. Así, algunos entrevistados hacen referencia a este espacio como aquel en el que es posible interactuar e incluso expresar preferencias, deliberar y negociar, en definitiva tener injerencia en las decisiones del Directorio; mientras que otros plantean que su modo de comunicación se reduce a escuchar propuestas y acciones formuladas a priori por la presidencia del EMTUR y aquellas organizaciones del sector privado que detentan mayor poder de negociación y decisión. En definitiva, puede observarse que la participación es acotada en la medida en que se vincula

únicamente con la posibilidad de apoyar iniciativas del sector público, y no de tomar decisiones basadas en el consenso entre el sector público y el sector privado.

En función de lo anterior, se observa que los medios de comunicación analizados constatan la visión que poseen los representantes del sector público, privado y la comunidad, al publicar artículos que acentúan la gestión participativa del gobierno del Intendente Pulti⁵, aunque esta apertura a la participación se circunscribe al trabajo conjunto entre áreas del sector público en concomitancia con el sector privado local. Es así como los representantes del sector privado junto con los funcionarios del sector público municipal, provincial y nacional son concebidos como “la totalidad de actores de la ciudad”.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, la participación de la sociedad civil aparece en artículos periodísticos puntuales (haciendo referencia al programa Carnavales Marplatenses, el proyecto Barrios en Valor o el plan de reacondicionamiento del Microcentro), actividades en las cuales se da voz a representantes de agrupaciones de la sociedad civil y vecinos en general. Aunque más allá de estos ejemplos, aparece muy marcado el rol del residente como “anfitrión de la ciudad”, el cual debe ser sensibilizado a través de programas de capacitación turística.

5. El Intendente C.P. Gustavo A. Pulti estuvo a cargo del gobierno municipal del Partido de General Pueyrredon, cuya ciudad cabecera es Mar del Plata, durante dos periodos de gobierno consecutivos 2007-2011 y 2011-2015.

En cuanto al modo de comunicación y decisión, se destacan las noticias que expresan la posibilidad que tienen los representantes de las cámaras intermedias de expresar preferencias y deliberar y negociar en el marco del Directorio del Emtur, manifestando una participación activa de todos los miembros por igual, lo cual marca una diferencia con respecto a la visión que poseen los actores pertenecientes al sector privado.

En lo que respecta a la extensión de la autoridad, en las notas periodísticas se muestra la existencia de una influencia comunicativa, consejos y asesoramiento o co gobernanza según el tipo de actor que se trate –siempre en referencia al sector privado en concomitancia con el público- en una relación que se transmite por parte de los medios analizados como mutuamente beneficiosa⁶.

En cuanto al rol que desempeñan los medios analizados en función de la participación, en ambos se identifica una postura legitimadora del modo en que se configura la participación a nivel local, en tanto se abocan a describir las formas de articulación entre el sector público y el privado principalmente en lo que refiere a la promoción del destino, siendo el EMTUR y su Directorio la figura central.

● EQUIDAD

En el aspecto inclusión de grupos excluidos en los procesos consultivos correspondiente a la equidad, las apreciaciones de los entrevistados de los sectores público y privado local permiten inferir que en general ésta es limitada. Por su parte, la comunidad residente no expresa conocimiento u opinión al respecto.

Los representantes del sector público mencionan como única experiencia el programa Presupuesto Participativo⁷, el cual se describe como un instrumento que emplea el municipio para consultar a la comunidad sobre obras concretas en los barrios. Además, los entrevistados mencionan la existencia de distintos programas, proyectos y acciones puntuales que se relacionan directa e indirectamente con el turismo, tales como fiestas y eventos en diversos barrios que favorecen la recreación del residente, y la capacitación por parte del EMTUR a los residentes (específicamente taxistas y sociedades de fomento) acerca de los atractivos turísticos de la ciudad. En tanto los entrevistados representantes del sector privado advierten que si bien la participación y la inclusión de la comunidad residente resultan necesarias, no es

6_ La categoría de Participación “Extensión de la Autoridad” no ha emergido del análisis de los sectores público, privado y comunitario (residentes).

7_ El programa Presupuesto Participativo consistió en una herramienta financiera del Estado municipal que permitió la participación de la comunidad local en la toma de decisiones respecto del destino de los recursos financieros públicos. En el año 2008 el gobierno de Pulti puso en vigencia el programa y creó 9 distritos barriales y 4 subzonas, cuyos vecinos pudieron trabajar en establecer las prioridades para invertir en cada sector (0223, 2008).

posible identificar programas o proyectos inclusivos.

Lo que surge en el análisis de los medios de comunicación vinculado a la equidad, es precisamente el ejemplo puntual del programa Presupuesto Participativo. Al respecto se deja entrever en uno de los periódicos (0223) el malestar de los vecinos acerca de la falta de cumplimiento de uno de los proyectos votados asociados a la recreación barrial (el Polideportivo en el Barrio Jorge Newbery), lo cual deja entrever el rol crítico que predominó en este portal en el periodo analizado con respecto a las categorías de gobernanza estudiadas⁸.

● RENDICIÓN DE CUENTAS

En cuanto a la rendición de cuentas, referido a los mecanismos disponibles para brindar información a la población sobre proyectos, procesos y recursos; se advierten coincidencias entre las apreciaciones de los actores locales y lo publicado en las notas de los medios de comunicación, aunque de una manera particular.

En efecto, de las entrevistas realizadas a los actores se observa que las apreciaciones de los representantes de la comunidad residente, y del sector público y privado, son relativamente divergentes. En este sentido, la mayoría de los residentes entrevistados consideran que los mecanismos son escasos, y cuando

afirman que existen canales para acceder a información, en su mayoría hacen alusión concreta a información de índole turística, es decir, de tipo promocional, y no vinculada a la gestión del municipio. Asimismo, algunos entrevistados plantean que son los marplatenses los responsables de desconocer dicha información, y que en muchos casos es debido a su falta de interés.

Además, algunos residentes entrevistados manifiestan que si bien existen mecanismos que brindan información sobre políticas, programas y proyectos públicos, e incluso de índole turística-recreativa, ésta no es difundida en los barrios periféricos de la ciudad. Por su parte, los representantes del sector público y privado expresan que existen mecanismos para brindar información a la comunidad respecto de los proyectos y acciones llevados a cabo por la gestión pública local.

De igual manera, entre los medios de comunicación también se observa esta relativa divergencia en la apreciación de los mecanismos de rendición de cuentas. Así, el Portal 0223 denuncia la ausencia de una rendición de cuentas y la falta de transparencia por parte del estado local en relación a temas como la destinación de fondos presupuestarios a eventos y la tercerización de tareas del EMTUR, los procesos de licitaciones de los balnearios de la ciudad y la destinación de los fondos de la sobretasa de turismo; de este

8. No se han encontrado suficientes noticias periodísticas referidas a equidad en lo que respecta a la gobernanza turística que permitan realizar un análisis integral acerca del rol que detentan ambos medios con respecto a esta categoría.

modo, 0223 refleja un rol crítico en lo que respecta a esta cuestión, en coincidencia con lo expresado por los actores de la comunidad residente. Por otro lado, el diario La Capital genera primordialmente una imagen positiva del gobierno local al informar la implementación de diferentes mecanismos de rendición de cuentas, en coincidencia con lo expresado por los actores públicos y privados locales, lo cual evidencia su rol legitimador con respecto a este aspecto de la gobernanza.

- CAPACIDAD DE RESPUESTA

Por último, respecto de la capacidad de respuesta, al analizar los mecanismos del estado para delimitar preferencias y necesidades de la comunidad, las apreciaciones de los entrevistados de los dos sectores y de los residentes permiten inferir que, en general, éstos son escasos. Sin embargo se observan diferencias al interior de la comunidad residente: por un lado, algunos de los entrevistados consideran que existen mecanismos para manifestar sus preferencias y necesidades en diversas áreas del municipio -cabe destacar que esta visión se asocia con la participación del entrevistado en determinadas organizaciones de la sociedad civil-, lo cual le da una impronta más dinámica a la vinculación de la comunidad con el municipio; por otro lado, varios de los residentes entrevistados plantean la inexistencia de estos mecanismos o bien desconocen su existencia.

Por su parte, los representantes del sector público plantean la importancia del programa Presupuesto Participativo

como respuesta a las demandas de la comunidad. No obstante, más allá de algunas experiencias puntuales, se visualiza la falta de mecanismos por parte de las distintas áreas del Estado para conocer y dar respuesta a las necesidades de la comunidad local, como así también la falta de iniciativas al respecto. En tanto los representantes del sector privado hacen alusión nuevamente al Directorio del EMTUR como un espacio de concertación y discusión de los intereses de los diversos grupos del sector privado involucrados en el desarrollo turístico de la ciudad, haciendo así evidente la escasa presencia de mecanismos para delimitar preferencias y necesidades de la comunidad en general.

En cuanto a este aspecto, surgen en los artículos periodísticos de ambos medios analizados algunos ejemplos que dejan entrever un rol legitimador, y otros que, por el contrario, reflejan un rol crítico. En lo que respecta al rol legitimador, se reproduce en ambos medios una imagen positiva del gobierno local en lo que respecta puntualmente al tema limpieza (artículos acerca de la encuesta de calidad realizada por el EMTUR, específicamente en alusión al pedido de la comunidad de mayor limpieza urbana), prestación de servicios y agua potable, al funcionamiento de un tribunal de consumo turístico y la incorporación de mayor personal policial.

En lo que respecta a su rol crítico acerca de este aspecto, ambos medios ponen de manifiesto, a partir de la reproducción de cartas y gacetillas de prensa, el ma-

lestar de miembros de la comunidad ante la falta de respuesta y apoyo del municipio en lo que respecta a la organización de eventos por parte de la comunidad que constituyen una oferta turística en temporada alta (Fiesta Provincial de Mar del Plata y Feria de las Colectividades); a su vez, este rol se deja entrever al dar voz a actores de otros sectores políticos, los cuales plantean la escasa predisposición de los funcionarios públicos para atender las necesidades de la población local.

CONCLUSIONES

A partir del desarrollo de los proyectos de investigación oportunamente mencionados, se ha podido obtener un diagnóstico integral de la gobernanza turística en la ciudad de Mar del Plata para el período de tiempo analizado, tomando en consideración tanto la visión del sector público como del privado y de los residentes, sumado al rol que en este proceso asumen los principales medios de prensa gráfica local.

De acuerdo al análisis integral realizado, se ha podido advertir, en general, similitudes en la visión que tienen los actores analizados respecto de la gobernanza turística local. En este sentido, se observa el carácter acotado de la participación, haciéndose evidente la primacía del sector público y de determinadas organizaciones del sector privado; así como también acerca de la exclusión de la comunidad en procesos decisionales a pesar de la existencia de algunas experiencias consultivas incipientes. Asimismo,

los actores han observado exiguos mecanismos del municipio para comunicar información a la población y para conocer sus necesidades y preferencias.

Respecto del rol de los medios de prensa gráfica local, se advierte su rol legitimador del tipo de participación donde prima la alianza público-privada en función del desarrollo del turismo local. En cuanto a la rendición de cuentas, se observan divergencias: un medio asume una postura crítica que denuncia la falta de transparencia por parte del estado local, mientras que el otro desempeña un rol legitimador en tanto se encarga de difundir una imagen positiva del gobierno local. En relación a la capacidad de respuesta del estado municipal a los reclamos de la comunidad, se evidencia en algunos artículos una postura crítica, y en otros casos se observa un rol legitimador del accionar del gobierno, esto se da en ambos medios analizados.

En suma, se observa que si bien la interacción público-privada se presenta como una herramienta importante a la hora de definir la gobernanza turística local, queda aún un tramo por recorrer para efectivizar varios aspectos de la misma; tales como el alcance de la participación, el modo de comunicación y decisión, la inclusión de grupos excluidos en los procesos consultivos, la existencia de mecanismos para brindar información a la población sobre proyectos y recursos, y mecanismos para delimitar preferencias y necesidades tanto para la totalidad de los actores del sector privado como para la comunidad.

Por otra parte, si se considera la importancia del rol que tienen los medios de comunicación en la gobernanza turística local al constituirse éstos en ámbito de debate público y de construcción de verosimilitud de los hechos turísticos, como así también en actores de los procesos políticos en torno al turismo; resulta necesario que éstos asuman un rol crítico generando conciencia sobre su importancia y necesidad si el horizonte es el desarrollo de un turismo sustentable para la ciudad de Mar del Plata.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (30 oct. – 2 nov. de 2007). El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza". XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Congreso llevado a cabo por el CLAD en Santo Domingo.
- Barbini, B., Biasone, A., Cacciutto, M., Castellucci, D., Corbo, Y. y Rodán, N. (2012). Gobernanza y turismo: análisis del estado del arte. En A. Otero y R. González (Eds). *La sombra del turismo: moviidades y desafío de los destinos turísticos con migración de amenidad*. Neuquén, Argentina: Educo, 271-292.
- Barbini, B., Cacciutto, M., Castellucci, D. , Cruz, G., Corbo, Y. y Roldán, N. (2018). Medios de comunicación, turismo y gobernanza turística en Mar del Plata. *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 18 (16-2), 103-117.
- Barbini, B., Cacciutto, M. y Cruz, G. (2017). Turismo y gobernanza: implicancias para un desarrollo sostenible. El caso del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata, Argentina. En G. Cruz Jiménez (Ed.). *Turismo y Gobernanza ¿En dónde estamos? Aproximaciones teóricas y empíricas*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, 65-78.
- Barbini, B., Cacciutto, M., Castellucci, D., Corbo, Y. y Roldán, N. (2011). Desarrollo y actualidad del turismo en Mar del Plata: el papel de los actores organizacionales en el diseño e implementación de políticas de reconversión. *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 10(9), 57-70.
- Barbini, B., Castellucci, D., Corbo, Y., Cruz, G., Roldán, N. y Cacciutto, M. (2015). Representaciones y papel de la comunidad residente en la gobernanza turística de Mar del Plata. VII Simposio Internacional y XIII Jornadas Nacionales de Investigación – Acción en Turismo, CONDET, Neuquén, Argentina.
- Beritelli, P., Bieger T. & Laesser C. (2007). Destination governance: Using corporate governance theories as a foundation for effective destination management. *Journal of travel research*, 46, 96-107.
- Bertoncello, R. (2002). Turismo y territorio. Otras prácticas, otras miradas. *Aportes y transferencias*, 6(2), 29-50.
- Brenner, L. (2010). Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas. *Revista Mexicana de Sociología*, 72(2), 283-310.
- Bustos Cara, R. (2008). Teoría de la acción territorial. *Acción turística y desarrollo. Aportes y transferencias*, 12(2), 87-104.
- Cacciutto, M., Roldán, N., Castellucci, D., Corbo, Y., Cruz, G. y Barbini, B. (2016). Medios de comunicación y gobernanza turística en Mar del Plata. En V. Navarro y S. Ferrari (Eds.) *Herramientas de gestión y comunicación para el desarrollo de un turismo sostenible*. Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral, 121-130.
- Connelly, G. (2007). Testing Governance. A Research Agenda for Exploring Urban Tourism Competitiveness Policy: The Case of Liverpool 1980-2000. *Geographies*, 9(1), 84-114.
- Erkus-Öztürk, H. y Eraydın, A. (2010). Environmental governance for sustainable tourism development: Collaborative networks and organization building in the Antalya tourism region. *Tourism Management*, 31(1), 113-124.

- Esquivel Rios, S., Cruz Jiménez, G., Zizumbo Villarreal, L. y Cadena Inostroza, C. (2014). Gobernanza para el turismo en espacios rurales. Reserva de la biosfera mariposa Mo-narca. Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas Pub. Esp. (9), pp.1631-1643.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. Public Administration Review, 66, 66-75.
- Gáspari, H. (2013). Portales de noticias de Mar del Plata. Descripción del sector y posi-cionamiento en la agenda periodística local. (Trabajo Final de Especialización). Universi-dad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.
- Hernández Sampieri, R. Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010) Metodología de la Investigación. México: Mc Graw Hill.
- Hiernaux Nicolás, D. (2002). ¿Cómo definir el turismo? Un repaso disciplinario. Aportes y Transferencias, 6(2), 11-27.
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. Instituciones y Desarrollo, 16, 171-194.
- Krutwyscho, O. y Bramwell, B. (2010). Tourism Policy Implementation and Society. An-nals of Tourism Research, 37(3), 670-691.
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. (2007). Metodología de las Ciencias Sociales, Bue-nos Aires, Argentina: Emecé.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. Instituciones y Desa-rrollo 7. Recuperado de http://www.mdp.edu.ar/humanidades/documentacion/licad/archivos/modulos/inicial/archivos/bibliografia/inicial/eje3/ADMINISTRACION/ES-CUELAS_ADMINISTRATIVAS/MI061.htm
- Mordue, T. (2007). Tourism, urban governance and public space. Leisure Studies, 26(4), 447-462.
- Muñoz-Mazón, A. y Velasco González, M. (2015). Colaboración y gobernanza para el de-sarrollo turístico. Aranjuez como caso de estudio. Cuadernos de Turismo (35), 311-334.
- Roldán, N., Corbo, Y. y Castellucci, D. (2017). Una aproximación al estado del arte en go-bernanza y turismo, 2010-2015. En G. Cruz Jiménez (Ed.). Turismo y Gobernanza ¿En dónde estamos? Aproximaciones teóricas y empíricas. México: Universidad Autónoma del Estado de México, 15-36.
- Stevenson, N., Airey, D. y Miller, G. (2008). Tourism policy making: the police maker's perspectives. Annals of Tourism Research, 35(3), 732-750.
- Valente, F., Dredge, D. y Lohmann, G. (2015). Leadership and governance in regional tourism. Journal of Destination Marketing & Management, 4, 127-136.
- Velasco González, M. (2008). Gestión de destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o go-bernanza del turismo?. XVII Simposio Internacional de Turismo y Ocio, España.
- Whittingham, M. (2002). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- Zamora, J. y Ceruti, C. (2014). Diseño propuesta de gobernanza para el turismo de natu-raleza en "hotspot" amenazados por actividades mineras, Chile. Revista Interamericana de Ambiente y Turismo, 10(1), 40-54.

Fuentes

- Pulti presentó el Presupuesto Participativo (2008, octubre 2,). 0223. Mar del Plata, Ar-gentina. Recuperado a partir de <https://www.0223.com.ar/nota/2008-10-2-pulti-pre-sento-el-presupuesto-participativo> [consultado el 20 de diciembre de 2016]